

Peter Birle/Susanne Gratius

Die Außenpolitik

1. Strukturen und Leitlinien der Außenpolitik

Brasiliens Außenpolitik gilt als die beste und professionellste Lateinamerikas. Henry Kissinger sagte einst über die brasilianischen Diplomaten, sie seien "gut ausgebildet, mehrsprachig" und stünden "im Dienst der nationalen brasilianischen Interessen, mit einer Mischung aus Charme, Hartnäckigkeit und einer vorsichtigen Einschätzung der internationalen Politik" (Kissinger 2001: 101). Verantwortlich hierfür ist vor allem das *Itamaraty*, das brasilianische Außenministerium in Brasília mit seinen acht Vertretungen im eigenen Land und der international anerkannten Diplomatenschule *Instituto Rio Branco*. Die professionelle und institutionalisierte Außenpolitik garantiert Kontinuität und eine langfristige Ausrichtung, weitgehend unabhängig von politischen Parteien und der Couleur der jeweiligen Regierungen (Gratius 2004). Ohne seine ausgezeichnete Diplomatie wäre Brasilien heute sicherlich keine globale Macht an der Seite der übrigen BRIC-Staaten Russland, Indien und China. Denn das Land gehört nicht zu den bedeutendsten Militärmächten, sondern hat sich aufgrund seiner beachtlichen Fähigkeit zur Allianzbildung vor allem als *soft-power* oder Konsensmacht profiliert.

Als größtes Land Lateinamerikas mit zehn Außengrenzen, fünftgrößter Staat (Bevölkerung und Fläche) und neunte Wirtschaftsmacht der Welt geht die Bedeutung Brasiliens weit über Lateinamerika hinaus. Allein durch seine Dimensionen ist es die einzige potenzielle Großmacht in der Region. Erst seit Kurzem aber nimmt das Land eine regionale und internationale Führungsrolle wahr. Bis in die 1980er Jahre waren Selbstisolation und Autonomie gegenüber den USA die beiden Grundpfeiler der brasilianischen Außenpolitik, die zwar unter der Militärdiktatur zeitweilig Großmachtambitionen pflegte, zu keinem Zeitpunkt aber einen Regionalmachtanspruch geltend machte. Der traditionelle Hang zur Autarkie ist auf die regionale Sonderstellung Brasiliens aufgrund seiner historischen Entwicklung, der unterschiedlichen Sprache, der Nähe zu Portugal, der "lateinafrikanischen Identität" und der kontinentalen Größe zurückzuführen. Brasiliens Abgrenzung vom Rest Lateinamerikas endete mit der Gründung des *Mercado Comum do Sul* (Mercosul; Gemeinsamer Markt des Südens) 1991 und der strategischen Allianz

mit dem einstigen Rivalen Argentinien. Die Regierungen Cardoso und Lula machten Südamerika erstmals zum Schwerpunkt ihrer Außenpolitik und förderten den regionalen Integrationsprozess im Rahmen der heutigen UNASUL (*União de Nações Sul-Americanas*), die auf die 2000 von Fernando Henrique Cardoso initiierten Gipfeltreffen zurückgeht.

Auf dem amerikanischen Kontinent ist Brasilien heute der eigentliche Rivale der USA: Fast die Hälfte der Lateinamerikaner sind Brasilianer, das Land erwirtschaftet mehr als ein Drittel des regionalen Bruttoinlandsprodukts, macht die Hälfte der Fläche Lateinamerikas aus und hat im Zuge der internationalen Finanzkrise erstmals die Chance, die USA als Wachstumsmotor abzulösen. Zwar ist Brasiliens regionale Position in Südamerika umstritten (Schirm 2007) und aufgrund kultureller und finanzieller Barrieren noch immer begrenzt, das Land entwickelt aber allmählich Führungsqualitäten, die es beispielsweise bei der Suche nach Lösungen für die inner- und zwischenstaatlichen Konflikte in der Andenregion unter Beweis stellte. Gleichzeitig sucht Brasilien die politische Abstimmung mit den lateinamerikanischen Nachbarn und war im Dezember 2008 Gastgeber und Initiator des lateinamerikanischen Gipfeltreffens in Costa de Saúpe. Letzteres spricht, zusammen mit dem brasilianischen Protagonismus im Rahmen der Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen (VN) in Haiti und bei der Aufnahme Kubas in die Rio-Gruppe, für eine Expansion der brasilianischen Führungsambitionen von Südamerika nach Lateinamerika einschließlich der Karibik.

Aufgrund seiner begrenzten Ressourcen und des traditionellen Prinzips der Nichteinmischung ist Brasilien keine Hegemonialmacht wie die USA im Norden des Kontinents, entwickelt sich aber allmählich zu einem Stabilitätsanker in einer von wiederholten politischen und wirtschaftlichen Krisen gekennzeichneten Region. Ein Beispiel hierfür bietet die internationale Finanzkrise 2008/2009, von der Brasilien weit weniger betroffen war als Staaten wie Mexiko oder Kolumbien, die eng an die US-Wirtschaft gekoppelt sind. Kaum ein anderes lateinamerikanisches Land kann in den letzten 25 Jahren auf eine vergleichbare demokratische Entwicklung ohne populistische Zwischenspiele zurückblicken oder eine vergleichbare wirtschaftliche Stabilität und strategisch ausgerichtete Außenpolitik vorweisen.

Traditionell wurde die brasilianische Außenpolitik fast ausschließlich von der Exekutive und dem *Itamaraty* gestaltet. Trotz der starken Stellung des Kongresses führte die Legislative bis vor Kurzem nur selten außenpolitische Debatten. Die stärkere regionale Profilierung Brasiliens unter Präsident

Lula hat jedoch zu einer Diversifizierung der außenpolitischen Akteure geführt: Neben den Abgeordneten und Gouverneuren ist auch der Privatsektor stärker an außenpolitischen, vor allem aber an regionalen Entscheidungsprozessen beteiligt (Pinheiro 2009).

Seit dem Ende der Militärdiktatur 1985 sind Demokratie, Integration und friedliche Konfliktbeilegung die zentralen Bezugspunkte der brasilianischen Außenpolitik. Die Regierung Lula setzte von Beginn an auf eine offensive und aktive Außenpolitik mit dem Ziel, das Land in die internationalen Entscheidungsstrukturen – einschließlich einer ständigen Mitgliedschaft im VN-Sicherheitsrat – einzubinden und eine Reform des internationalen Systems zugunsten der Schwellen- und Entwicklungsländer zu beschleunigen. Die Zusammenarbeit in Südamerika und die Süd-Süd-Kooperation wurden zu wichtigen außenpolitischen Handlungsfeldern. Wie sein Vorgänger Cardoso setzte Lula einen deutlichen Akzent zugunsten der eigenen Region, kehrte aber gleichzeitig zu einer erweiterten Drittweltspolitik zurück: „Brasilien sucht eine strategische Beziehung zu den Entwicklungsländern, Afrika und Südamerika“.¹ An der Seite Chinas, Indiens, Russlands und Mexikos zielt die brasilianische Außenpolitik auf eine Stärkung und Demokratisierung des multilateralen Systems durch die Einbeziehung dieser und anderer Staaten des Südens in die internationalen Entscheidungsprozesse.

2. Brasiliens internationale Profilierung

Brasilien ist das lateinamerikanische Land mit den am stärksten diversifizierten Wirtschaftsbeziehungen und dem aktivsten Engagement auf der regionalen und internationalen Bühne. Seine Handelsbeziehungen verteilen sich gleichmäßig auf vier Partner: die USA, die EU, China und Südamerika (vor allem Argentinien). 2009 war erstmals China und nicht die USA der bedeutendste brasilianische Handelspartner. Die EU (Europäische Union) hält, ebenso wie Südamerika, einen konstanten Anteil von etwa einem Fünftel an den Im- und Exporten des Landes. Infolge der regionalen Sonderstellung und der langen Phase selbstgewählter Isolation hat die brasilianische Außenpolitik im Gegensatz zu der seiner Nachbarstaaten ein vorwiegend globales Profil. Brasilien spielt spätestens seit der Präsidentschaft Lula's eine aktive Rolle bei der Neugestaltung des internationalen Systems. Seit Mitte der 1990er Jahre strebt das Land einen ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat als vorrangiges außenpolitisches Ziel an, es profilierte sich als einer der Verhandlungs-

1 So Präsident Lula am 7. November 2003 bei einem Besuch in Südafrika.

führer im Rahmen der Doha-Runde der WTO (*World Trade Organisation*), ist Mitglied der finanzpolitischen G-20 und nimmt als Mitglied der G-5 zusammen mit China, Mexiko, Russland und Südafrika an den G-8 Gipfeltreffen teil (2009 in Italien).

Anders als Mexiko hat Brasilien nicht den Weg einer Allianz mit den USA gewählt, sondern sich durch Süd-Süd-Allianzen mit anderen aufstrebenden Mächten wie Russland, Indien, China und Südafrika als ein bedeutender internationaler Partner und handelspolitischer Gegner der Industriestaaten erwiesen. Als Demokratien mit ähnlichen Wertvorstellungen spielen Indien und Südafrika als bilaterale Partner und Verbündete bei der Gestaltung einer gerechteren Weltordnung in der heutigen brasilianischen Außenpolitik eine wichtige Rolle. Die Hinwendung zu Südafrika und zum portugiesischsprachigen Afrika zeigt auch eine Rückbesinnung auf die brasilianische Identität als "lateinafrikanisches Land". China ist für Brasilien der bedeutendste Absatzmarkt und ein zunehmend wichtiger Wirtschaftspartner mit ähnlich gelagerten Interessen in der WTO, wegen des unterschiedlichen politischen Regimes und der enormen kulturellen Distanz ist das Land aber ebenso wie der BRIC-Partner Russland kein bedeutender politischer Partner.

Brasilien ist Teil der Gruppe BRIC (Brasilien, Russland, Indien, China), mit einem Anteil von mehr als einem Drittel der globalen Wirtschaftsleistung und 41% der Weltbevölkerung die bedeutendste Lobby der aufstrebenden Mächte. Die vier Staaten sind der eigentliche Wachstumsmotor der Weltwirtschaft: 2007 verzeichnete China einen Anstieg des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 11%, Indien von 9%, Russland von 8% und Brasilien von 5,4%. Die BRIC-Staaten hielten 2009 ihr erstes Gipfeltreffen ab, auf dem sie unter anderem auf eine stärkere Machtposition im internationalen System einschließlich einer Quotenerweiterung in der Weltbank und im IWF (*Internationaler Währungsfonds*) drängten.

Brasilien ist Gründungsmitglied des politischen Dialogforums IBSA mit Indien und Südafrika, das neben einer engeren trilateralen Kooperation eine Abstimmung der Positionen in internationalen Foren anstrebt und seit 2005 jährliche Gipfeltreffen abhält (John de Sousa 2008; Costa Vaz 2006). Im Rahmen der globalen Außenpolitik organisierte die Regierung Lula auch zwei Gipfeltreffen zwischen Südamerika und der Arabischen Liga (2005 in Brasilia und 2009 in Qatar) und stärkte die Kooperation mit den afrikanischen Ländern, vor allem mit Südafrika und der lusophonen Staatengemeinschaft.

Unter Präsident Lula nutzte das Land seine ad-hoc Allianzen vor allem dazu, auf internationaler Ebene Entscheidungen oder Ergebnisse zu verhindern, die nicht in seinem Interesse waren. Der von Brasilien gegründete Handelsblock G-20 im Rahmen der WTO erschwerte die Verhandlungen, stärkte aber die Positionen der Entwicklungsländer gegenüber den Industriestaaten. Brasilien hatte auch maßgeblichen Anteil am Scheitern der Verhandlungen über ein von den USA angestrebtes Gesamtamerikanisches Freihandelsabkommen FTAA (*Free Trade Area of the Americas*), der WTO Doha-Runde sowie am schleppenden Verlauf der Verhandlungen zwischen der EU und dem Mercosul und hat sich, zumindest in diesem Bereich, als Vetospieler und Gegner der EU und der USA erwiesen.

3. Die bilateralen Beziehungen zu den USA

Ein zentraler Bestimmungsfaktor der brasilianischen Außenpolitik ist die Lage des Landes in der westlichen Hemisphäre. Auch wenn der kulturelle, politische und wirtschaftliche Einfluss der USA in Südamerika nie ein derart hohes Ausmaß erreichte wie in Mexiko, Zentralamerika und der Karibik, so waren und sind die USA doch ein zentraler Referenzpunkt für die internationale Einbindung Brasiliens. Die Beziehungen zwischen den beiden Ländern haben im 20. Jahrhundert sehr unterschiedliche Phasen durchlaufen, die von der Allianz bis zur wechselseitigen Distanzierung reichten, dabei aber nie in offene Feindschaft umschlugen.

Seit der Amtszeit von Außenminister Baron von Rio Branco (1902-1912), der als Schöpfer des *Itamaraty* und Begründer eines für viele Jahrzehnte gültigen außenpolitischen Paradigmas einen vergleichbaren Stellenwert im historischen Gedächtnis der brasilianischen Nation genießt wie die Helden der Unabhängigkeit in vielen anderen lateinamerikanischen Ländern, bemühte sich Brasilien um ein enges und möglichst konfliktfreies Verhältnis zu den Vereinigten Staaten. Der US-Markt nahm zu Beginn des 20. Jahrhunderts ungefähr die Hälfte der brasilianischen Exporte (vor allem Kaffee, Kautschuk und Kakao) auf. Ein gutes Verhältnis zur Hegemonialmacht im Norden schien Rio Branco nicht nur aufgrund der handelspolitischen Abhängigkeit sinnvoll, er baute auch darauf, dass eine pragmatische Unterstützung nordamerikanischer Positionen auf hemisphärischer und globaler Ebene im Gegenzug zu einer wohlwollenden Haltung der USA gegenüber brasilianischen Interessen führen und somit die internationale Position Brasiliens stärken würde. Ob diese frühe Form des *bandwagoning* tatsächlich zu den gewünschten Ergebnissen führte, blieb in Brasilien immer umstritten.

Auch nach dem Zweiten Weltkrieg waren die brasilianischen Erwartungen gegenüber den USA groß: Brasilien hatte den Achsenmächten 1942 den Krieg erklärt und 1944 ein 25.000 Mann starkes Expeditionskorps nach Europa geschickt. Als Dank dafür rechnete man mit wirtschaftlichem und politischem Entgegenkommen der USA. Umso größer war die Enttäuschung darüber, dass Brasilien nicht den erhofften ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen erhielt. Auch die wirtschaftliche Unterstützung der USA blieb weit hinter den brasilianischen Erwartungen zurück. Der ideologische Konsens der brasilianischen Eliten mit den USA im Kalten Krieg trat daher in dem Maße in den Hintergrund, wie sich in Brasilien ein wirtschaftlicher Nationalismus ausbreitete und Außenpolitik immer mehr als Außenwirtschaftspolitik im Dienste der nationalen Entwicklung gesehen wurde.

Einen vorläufigen Höhepunkt erreichte die politische Distanzierung zwischen den beiden Ländern in der ersten Hälfte der 1960er Jahre unter den Präsidenten Quadros und Goulart. Brasilien betonte den unabhängigen Charakter seiner Außenpolitik, was sich beispielsweise in der Verteidigung der Souveränität und des Selbstbestimmungsrechts des revolutionären Kubas niederschlug. Dies änderte sich jedoch grundlegend, nachdem die Militärs 1964 die Macht übernommen hatten. Mit einigem Erfolg waren die USA in der Folgezeit darum bemüht, Brasilien für eine Unterstützung ihrer antikommunistischen *Containment*-Politik in Lateinamerika zu gewinnen. Die brasilianische Militärregierung brach die Beziehungen zu Kuba ab und unterstützte 1965 die US-Intervention in der Dominikanischen Republik mit eigenen Truppen. Sie akzeptierte die nordamerikanische Führungsrolle in Lateinamerika als integrales Element des internen Kampfes gegen die "kommunistische Subversion".

Trotz dieser ideologischen Übereinstimmungen wuchs angesichts des brasilianischen Entwicklungsnationalismus ab Ende der 1960er Jahre die Unzufriedenheit gegenüber den USA, da diese auch von den rechtsgerichteten Militärs zunehmend als Garant einer als ungerecht empfundenen Weltwirtschaftsordnung wahrgenommen wurden. Brasilien engagierte sich in der "Gruppe der 77" und forderte gemeinsam mit anderen Ländern des Südens Anfang der 1970er Jahre eine neue Weltwirtschaftsordnung. Trotz erheblichen Drucks vonseiten der USA weigerte sich das Land, den Atomwaffensperrvertrag zu unterzeichnen, da man diesen Vertrag als Ausdruck einer Tendenz zum "Einfrieren von Weltmacht" betrachtete (Soares de Lima/Hirst 2006: 28). In der zweiten Hälfte der 1970er Jahre wuchsen die bilateralen Spannungen. Brasilien erkannte die revolutionären Regierungen in Angola,

Mosambik und Guinea-Bissau an, unterzeichnete ein umstrittenes Nuklearabkommen mit der Bundesrepublik Deutschland und sah sich vonseiten der US-Regierung unter Präsident Carter mit massiven Vorwürfen wegen Menschenrechtsverletzungen konfrontiert. Die Spannungen führten dazu, dass die brasilianische Regierung das Militärabkommen mit den USA aufkündigte (Hirst 1987: 67ff.).

In den 1980er Jahren war Brasilien aufgrund wachsender politischer und ökonomischer Konflikte immer weniger dazu bereit, die nordamerikanischen Positionen im Ost-West-Konflikt zu unterstützen. Der bilaterale Handel nahm zwar zu, aber unterschiedliche Auffassungen im Hinblick auf Themen wie die Schuldenkrise, Technologietransfer, den Schutz von Patenten und geistigem Eigentum, den wechselseitigen Marktzugang und Exportsubventionen sorgten für zahlreiche Divergenzen. Dies änderte sich vorübergehend, als Präsident Collor de Mello (1990-1992) eine Öffnung, Deregulierung und Liberalisierung des brasilianischen Binnenmarktes in Gang setzte. Zudem führte die 1985 einsetzende Redemokratisierung Brasiliens zu einer Wiedernäherung zwischen beiden Ländern in Politik- und Sicherheitsfragen.

Im Verlauf der 1990er Jahre verdoppelte sich das Volumen des bilateralen Handels und die Direktinvestitionen der USA in Brasilien verdreifachten sich. Die Regierungen Clinton (1993-2001) und Cardoso (1995-2002) arbeiteten in vielen Bereichen gut zusammen, die bilaterale Agenda blieb jedoch durch eine Reihe von Handelskonflikten belastet. Zum zentralen Thema entwickelten sich dabei die letztlich gescheiterten Verhandlungen über die von den USA 1994 vorgeschlagene Bildung einer Freihandelszone der Amerikas (*Área de Libre Comercio de las Américas* – ALCA). Die unterschiedlichen Auffassungen dahingehend, welche Märkte in welchem Ausmaß und zu welchem Zeitpunkt geöffnet werden sollten, konnten nie überwunden werden. Während die USA eine Liberalisierung der Märkte für Industriegüter und Dienstleistungen anstrebten, forderte Brasilien eine Öffnung der Agrarmärkte und einen Abbau von Subventionen und protektionistischen Maßnahmen in den Industrieländern. Außerdem bestand das Land auf einer differenzierten Marktöffnung je nach Größe und Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Volkswirtschaften. Entsprechend dieser Konfliktlinien saßen sich Brasilien und die USA auch bei den Welthandelsgesprächen im Rahmen der WTO in unterschiedlichen Lagern gegenüber.

Der Amtsantritt von US-Präsident George W. Bush (2001-2008) und dessen Außenpolitik (Krieg in Afghanistan, Bush-Doktrin, Irak-Invasion) führten zu einer deutlichen Abkühlung des bilateralen Verhältnisses, da Bra-

silien dieser Politik sehr kritisch gegenüberstand und sich weigerte, Bushs "Koalition der Willigen" beizutreten. Viele Beobachter rechneten daher mit wachsenden Konfrontationen zwischen beiden Ländern, als Präsident Lula (2003-2010) sein Amt antrat. Dazu kam es jedoch nicht. Lula und Bush pflegten regelmäßige Kontakte auf höchster Ebene und auch die Außenminister Condoleezza Rice und Celso Amorim standen in einem engen Austausch miteinander. Die bilateralen Beziehungen blieben freundlich, auch wenn in der Sache zum Teil tiefgreifende Interessenunterschiede und Meinungsverschiedenheiten existierten.

Ein zentrales Thema in den Beziehungen zwischen beiden Ländern ist der Handel. Auch wenn auf die USA heute nur noch 14% der brasilianischen Exporte und 15% der Importe entfallen, so bleibt der US-Markt doch wichtig für Brasilien, vor allem für Fertiggüterexporte. Einige brasilianische Exportprodukte sind allerdings in den USA mit hohen Einfuhrzöllen und/oder Antidumping-Maßnahmen konfrontiert, beispielsweise Zucker, Tabak, Ethanol und Orangensaft. Beide Länder haben wegen diverser Handelsdispute immer wieder die Streitschlichtungsinstanzen der WTO bemüht, zuletzt Brasilien erfolgreich wegen US-amerikanischer Subventionen für die Baumwollproduktion (Meyer 2010: 14ff.). Umgekehrt beklagen die USA hohe brasilianische Zölle für Industriegüter und erwarten mehr Entgegenkommen beim Handel mit Dienstleistungen, Investitionen, Eigentumsrechten und staatlichen Ausschreibungen. Es sind diese grundsätzlichen Fragen, die sich nicht nur mit Blick auf den bilateralen Handel stellen, sondern genauso hinsichtlich der zukünftigen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen in den Amerikas und auf globaler Ebene.

Zu einem wichtigen Thema zwischen beiden Ländern sind in den vergangenen Jahren Energiefragen geworden. Dabei geht es zum einen um Biokraftstoffe. Brasilien und die USA haben als die beiden weltgrößten Produzenten von Ethanol im Jahr 2007 ein *Memorandum of Understanding* unterzeichnet, um die Ethanolproduktion in der westlichen Hemisphäre zu steigern, globale Produktionsstandards in diesem Bereich zu etablieren, Entwicklungs- und Forschungskapazitäten auszubauen und Technologien auszutauschen. Einem weiteren Ausbau der bilateralen Zusammenarbeit steht jedoch unter anderem entgegen, dass brasilianisches Ethanol in den USA mit hohen Einfuhrzöllen belegt wird, während die USA die eigene Ethanolproduktion subventionieren und zugleich den zollfreien Import von Ethanol aus der Karibik und Zentralamerika ermöglichen. Zu Verstimmungen führte wiederholt auch das Thema Atomenergie. Brasilien ist zwar 1998

unter Präsident Cardoso dem Atomwaffensperrvertrag beigetreten, es besteht jedoch auf dem Recht, selbst zu zivilen Zwecken Uran anzureichern und verweigerte den Inspektoren der *International Atomic Energy Agency* unter Hinweis auf die Gefahr der Industriespionage im Jahr 2005 den vollständigen Zugang zu einer entsprechenden Anlage. In Zukunft könnte auch das Thema Öl zu einem zentralen Bereich der bilateralen Agenda werden und zwar vor allem dann, wenn Brasilien eines Tages damit beginnen sollte, die 2007 im Santos-Becken entdeckten riesigen Tiefsee-Ölvorkommen (Tupifeld) auszubeuten. Brasilien könnte in diesem Fall zu einem der weltweit wichtigsten Erdölexporteure und zu einem wichtigen Lieferanten für die öhlungrigen USA werden.

In politischer Hinsicht begrüßen es die USA, dass Brasilien seit den 1990er Jahren eine aktivere Rolle in Südamerika übernommen und wiederholt zur Lösung von zwischenstaatlichen Konflikten in der Region beigetragen hat (s.u.). Gleichwohl haben sich gerade in den vergangenen Jahren zwischen dem "Stabilitätsanker Brasilien" und den USA zum Teil erhebliche Divergenzen im Hinblick auf die Einschätzung regionaler Entwicklungen und die Rolle der USA in der Hemisphäre gezeigt. Dies gilt beispielsweise für die Bewertung des Putsches gegen den honduranischen Präsidenten Zelaya und die im November 2009 erfolgten Neuwahlen, für die Nutzung von sieben kolumbianischen Militärbasen durch die US-Streitkräfte und auch für die 2008 erfolgte Reaktivierung der Vierten US-Flotte vor der lateinamerikanischen Küste.

Je mehr Brasilien sich um eine Profilierung auf globaler Ebene bemüht und dabei auf einem von den USA unabhängigen Profil besteht, desto eher sind in Zukunft auch in diesem Bereich zunehmende bilaterale Konflikte zu erwarten. Ein klares Beispiel dafür war die heftige Kritik der USA an dem von Brasilien und der Türkei in Verhandlungen mit dem iranischen Präsidenten im Mai 2010 erzielten Kompromiss im Streit um das Atomprogramm des Iran.

Die Beziehungen zwischen Brasilien und den USA sind trotz aller Interessen- und Meinungsverschiedenheiten freundschaftlich und weisen heute eine sehr viel größere Dichte auf als noch in den 1980er Jahren. Die Anzahl der an diesen Beziehungen Beteiligten hat sich seit damals stark erhöht. Neben verschiedenen bilateralen Kommissionen auf Regierungsebene sind auch zivilgesellschaftliche Akteure einbezogen. Beispielsweise existiert seit einigen Jahren ein *U.S.-Brazil CEO Forum*, in dem die Vertreter privater und

staatlicher Unternehmen aus beiden Ländern über Möglichkeiten zum Ausbau der bilateralen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen diskutieren.

4. Die bilateralen Beziehungen mit Argentinien

Das bilaterale Verhältnis zwischen Brasilien und Argentinien war seit dem 19. Jahrhundert durch Rivalitäten geprägt. Phasen einer stärkeren Zusammenarbeit wurden immer wieder durch Phasen abgelöst, in denen die Konflikte zwischen den Nachbarländern zunahmen (Birle 2006b; 2010). Lange Zeit hatte Argentinien einen deutlichen Entwicklungsvorsprung vor Brasilien, der aber seit den 1960er Jahren verloren ging.

Seit Ende der 1970er Jahre konnten die wechselseitigen Spannungen Schritt für Schritt abgebaut werden. Die Annäherung begann in der Endphase der letzten Militärdiktaturen. Sie wurde durch ideologische Übereinstimmungen zwischen den Militärregierungen erleichtert, fand aber vor allem vor dem Hintergrund statt, dass sich Brasilien aufgrund wachsender Frustration über den langjährigen Bündnispartner USA um eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit den südamerikanischen Nachbarn bemühte. 1980 unterzeichneten beide Länder mehrere Kooperationsabkommen im Energie- und Nuklearsektor. Während des Falkland/Malvinen-Konfliktes zwischen Argentinien und Großbritannien im Jahr 1982 zeigte sich Brasilien solidarisch mit Argentinien. Die brasilianische Regierung unterstützte zwar nicht die Anwendung militärischer Gewalt gegenüber Großbritannien, wohl aber den argentinischen Rechtsanspruch auf die Inselgruppe im Südatlantik.

Im Zuge des Übergangs zur Demokratie in Argentinien (1983) und Brasilien (1985) verbesserten und intensivierten sich die Beziehungen weiter. 1986 unterzeichneten beide Länder ein Abkommen über die Liberalisierung des bilateralen Handels. 1990 vereinbarten sie die Etablierung einer Wirtschaftsgemeinschaft und luden wenig später auch Uruguay und Paraguay ein, sich an der Initiative zu beteiligen, die im März 1991 in die Gründung des Mercosul mündete. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Argentinien und Brasilien im Rahmen des Mercosul entwickelte sich zunächst zu einer Erfolgsgeschichte. Während der 1990er Jahre wuchs der bilaterale Handel um das siebenfache. Argentinien wurde zum zweitwichtigsten Abnehmer brasilianischer Produkte, während Brasilien zum wichtigsten Exportmarkt für Argentinien avancierte. Die bilaterale Zusammenarbeit vertiefte sich auch in den Bereichen Wissenschaft, Kultur und Bildung (Sangmeister 2001). Im Bereich Sicherheitspolitik vereinbarten beide Länder wichtige

vertrauensbildende Maßnahmen. Mit der Deklaration von Rio im Jahr 1997 definierten sie ihre bilaterale Beziehung als “strategische Allianz”.

Gleichwohl erschwerten unterschiedliche außenpolitische Strategien eine engere politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit. Argentinien, das die langjährige “ungeschriebene Allianz” zwischen Brasilien und den USA immer mit Skepsis und Misstrauen verfolgt hatte, bemühte sich während der Regierungszeit von Präsident Menem (1989-1999) selbst um eine Sonderbeziehung zu den USA. Damit rückte Brasilien als außenpolitischer Partner für Argentinien in die zweite Reihe, auch wenn es als Handels- und Wirtschaftspartner wichtig blieb.

Die Phase wachsender wirtschaftlicher Zusammenarbeit wurde seit 1997 durch Zahlungsbilanzprobleme beider Länder infolge der Asienkrise getrübt. Beide Länder sahen sich in den Jahren 1999 bis 2002 mit großen wirtschaftlichen Schwierigkeiten konfrontiert, wobei die Probleme in Brasilien nie das Ausmaß der argentinischen Krise Ende 2001 erreichten. Der bilaterale Handel ging deutlich zurück und wies erst ab 2003 wieder eine positive Entwicklung auf. Mit Nestor Kirchner (2003-2007) und Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) kamen in beiden Ländern Präsidenten an die Regierung, die dem Mercosul grundsätzlich positiv und der Liberalisierungspolitik der neunziger Jahre eher skeptisch gegenüberstanden. Trotzdem gelang es nicht, dem Mercosul neuen Schwung zu verleihen.

Die Bevölkerung Brasiliens ist mit ca. 196 Mio. Einwohnern heute fast fünfmal so groß wie die Argentinien (ca. 41 Mio. Einwohner), während die Relation noch Mitte des 20. Jahrhunderts in etwa 1 zu 3 (17 Mio. Argentinier, 52 Mio. Brasilianer) betrug. Das Bruttoinlandsprodukt Brasiliens war 2008 ca. viermal so hoch wie das Argentinien, während beide Länder in den 1960er Jahren noch fast gleichauf lagen. Die Wettbewerbsfähigkeit der Industriesektoren beider Länder hat sich in den vergangenen Jahren sehr unterschiedlich entwickelt, was auch Auswirkungen auf den bilateralen Handel hatte. Den seit Mitte der 1970er Jahre in mehreren Schüben erfolgten Desindustrialisierungstendenzen in Argentinien stand ein relativ kontinuierliches Wachstum der brasilianischen Industrieproduktion gegenüber. Während Brasilien zu zwei Dritteln Industrieprodukte nach Argentinien liefert, bestehen die argentinischen Exporte nach Brasilien weitestgehend aus Primärgütern. Brasilianische Investoren sind zu einem wichtigen Faktor auf dem argentinischen Markt geworden, entsprechende argentinische Aktivitäten in Brasilien gibt es nur wenige.

Die in den 1990er Jahren gehegten brasilianischen Erwartungen gegenüber Argentinien als einem wichtigen Partner im Bereich des *Agrobusiness* oder der Energieversorgung haben sich nicht erfüllt. Zum einen haben sich diese Bereiche in Brasilien selbst sehr dynamisch entwickelt, zum anderen hat sich Argentinien aus brasilianischer Perspektive wiederholt als unzuverlässiger Partner erwiesen, beispielsweise durch die Kürzung vertraglich zugesagter Gaslieferungen nach Brasilien, um die subventionierte Versorgung des eigenen Binnenmarktes zu gewährleisten. Die in den Anfangsjahren des Mercosul erhoffte Komplementarität zwischen den beiden Volkswirtschaften in Sektoren wie der Chemie, der Petrochemie oder der Automobilindustrie hat sich nicht eingestellt. Vielmehr haben sich die Größenunterschiede dieser Sektoren inzwischen derart zuungunsten Argentiniens entwickelt, dass das Land aus brasilianischer Perspektive als Partner an Bedeutung verliert. Die bilateralen Beziehungen mit Argentinien werden daher heute aus brasilianischer Perspektive weniger als noch in den 1990er Jahren durch Interessengeflechte zwischen privatwirtschaftlichen Akteuren aus beiden Ländern getragen, sondern sie sind stärker abhängig von einer positiven politischen Einschätzung ihrer Bedeutung im Sinne einer strategischen Partnerschaft geworden (Veiga 2008). Während der Mercosul in Argentinien weiterhin als Schlüssel für die Eingliederung des Landes in die Welt betrachtet wird, gilt er in Brasilien nur noch als eine unter mehreren Optionen.

Trotz der Ausweitung und Vertiefung der bilateralen Beziehungen seit Anfang der 1980er Jahre, der Überwindung militärischer Konfliktthesen und der Zunahme des gegenseitigen Vertrauens existierten nach wie vor Reste des traditionellen Spannungsverhältnisses und der Rivalität zwischen beiden Ländern. Obwohl die Regierungen Lula und Kirchner bzw. Fernández de Kirchner sich in vielen inhaltlichen Punkten nahestehen, kann von einer wirklichen strategischen Partnerschaft nach wie vor keine Rede sein. Während sich die kulturelle, wissenschaftliche, technologische und selbst die militärische Zusammenarbeit intensivierte, gab es kaum Fortschritte bei der Definition einer Agenda der makro-ökonomischen Koordination oder im Hinblick auf die Abstimmung außenpolitischer Initiativen. Die strategische Allianz wird nur dann von der Rhetorik zur Praxis werden, wenn beide Länder gemeinsam die zentrifugalen Kräfte der bilateralen Beziehungen kontrollieren oder neutralisieren, die immer noch wirksam sind und wenn sie dazu bereit sind, das Konzept der nationalen Souveränität nach und nach durch eines der gemeinsamen regionalen Souveränität zu ersetzen. Offenbar fehlt

dazu bislang jedoch auf beiden Seiten der notwendige politische Wille (Gonçalves 2005).

Die Art und Weise, wie Argentinien und Brasilien mit der seit Ende der 1990er Jahre schwelenden Krise des Mercosul umgehen, wirft auch ein bezeichnendes Licht auf den Zustand ihrer bilateralen Beziehungen. Der Mercosul leidet unter einer Glaubwürdigkeitslücke, denn die vereinbarten Regeln werden schlichtweg oft nicht eingehalten. Dem institutionellen Gerüst des Mercosul fehlt die Flexibilität, um regelkonform auf kritische Situationen reagieren zu können. Zudem sind die Regeln zur Interessenkonzertierung und vor allem die zur Konfliktschlichtung nicht ausreichend. Obwohl all dies seit Langem bekannt ist und obwohl sowohl die argentinische als auch die brasilianische Regierung stets die Bedeutung des Mercosul betonen, wurden keine Schritte unternommen, um die Probleme wirksam zu bekämpfen und so einer wachsenden Irrelevanz des Integrationsprojekts entgegenzuwirken.

5. Brasiliens Süd- und Lateinamerikapolitik

Jede Außenpolitik basiert auf Selbst- und Fremdbildern, d.h. auf Vorstellungen von der eigenen Identität und dem Platz, den das eigene Land in der Welt einnimmt (oder einnehmen sollte), aber auch auf Bildern, die sich die außenpolitischen Entscheidungsträger von den Nachbarländern und vom Zustand des internationalen Systems machen. Die der brasilianischen Außenpolitik zugrunde liegenden Selbst- und Fremdbilder unterlagen in den vergangenen dreißig Jahren einer starken Veränderung. Zugespitzt könnte man sagen, Brasilien hat nicht nur Lateinamerika entdeckt, sondern auch festgestellt, dass es selbst ein latein- oder besser südamerikanisches Land ist. Infolgedessen bemüht es sich seit den 1990er Jahren und verstärkt unter Präsident Lula aktiv um einen Ausbau der politischen, ökonomischen und kulturellen Beziehungen mit den Nachbarn in Südamerika. Präsident Lula machte diese Prioritätensetzung gleich zu Beginn seiner Amtszeit deutlich:

Die Priorität der brasilianischen Außenpolitik gilt Südamerika. [...] Wir möchten, dass der Mercosul mehr ist als eine Zollunion. Er sollte zu einem Gebiet werden, in dem eine gemeinsame und aktive Industrie-, Landwirtschafts-, Sozial-, Wissenschafts- und Technologiepolitik betrieben wird. Er sollte eine wirksame kulturelle Annäherung fördern, engere Beziehungen zwischen unseren Universitäten und Forschungszentren (Lula da Silva 2003; Übers. d.V.).

Bereits in der nach dem Ende der Militärdiktatur reformierten brasilianischen Verfassung von 1988 findet sich ein Hinweis auf diese außenpolitische Schwerpunktsetzung:

Die föderative Republik Brasilien bemüht sich um die wirtschaftliche, politische, soziale und kulturelle Integration der Völker Lateinamerikas, sie strebt die Bildung einer Lateinamerikanischen Gemeinschaft der Nationen an (*Constituição da República Federativa do Brasil*, Art. 4º; Übers. d.V.).

Die Schwerpunkte der brasilianischen Außenpolitik waren nicht immer so eindeutig im Sinne einer Prioritätensetzung zugunsten der Beziehungen mit den hispanoamerikanischen Nachbarn definiert – im Gegenteil. Während des gesamten 19. Jahrhunderts und eines großen Teils des 20. Jahrhunderts strebte Brasilien vor allem gute Beziehungen mit Europa und den Vereinigten Staaten an, während sich seine Haltung gegenüber Lateinamerika eher durch Desinteresse oder Distanz auszeichnete. Die Beziehungen zu den Nachbarländern galten nicht als übermäßig wichtig, zudem waren sie oft geprägt durch Konflikte und Rivalitäten (Birle 2006a).

Die Idee eines "südamerikanischen Raums", dessen Interessen sich vom Rest des Kontinents unterscheiden, gewann im außenpolitischen Denken Brasiliens seit Mitte des 20. Jahrhunderts und insbesondere seit den 1980er Jahren an Bedeutung. Brasilien legt Wert darauf, dass sein Engagement in Südamerika nicht als Distanzierung von der Idee der lateinamerikanischen Einheit betrachtet wird. In der Tat hat das Land in der Vergangenheit Beiträge zu vielen auf die gesamte Region bezogenen Initiativen geleistet, von der Etablierung der CEPAL (*Comisión Económica para América Latina*) 1948 und der *Operación Panamericana* (1958) bis zur Mitarbeit in der Contadora-Unterstützergruppe und der Etablierung der Rio-Gruppe. Dies ändert jedoch nichts daran, dass Zentralamerika, die Karibik und Mexiko aus brasilianischer Perspektive immer mehr dem Einflussbereich der USA zugerechnet werden und daher nicht als mögliche strategische Partner Brasiliens bei seinen Bemühungen um einen verbesserten Status in der westlichen Hemisphäre und im internationalen System gelten (Lafer 2001: 55).

Mindestens vier Faktoren haben zur "Entdeckung" Südamerikas durch Brasilien geführt. Erstens war Brasilien noch in den 1970er Jahren davon überzeugt, durch engere Beziehungen mit dem Rest Südamerikas wenig gewinnen zu können. Von einer Multilateralisierung regionaler Angelegenheiten fürchtete man vielmehr einen Verlust an Autonomie und eine Zunahme an Verpflichtungen im Namen der regionalen Solidarität, ohne dass dem vergleichbare Vorteile für Brasilien entsprochen hätten (Jaguaribe 1975:

107). Im neuen internationalen System nach dem Ende des Kalten Krieges konnte Brasilien seine traditionellen Autonomiebestrebungen jedoch nicht länger aufrecht erhalten, sondern musste sich um Partner bemühen. Da lag es nahe, den Blick verstärkt auf die südamerikanischen Nachbarn zu richten. Zweitens ergab sich nach dem Ende der traditionellen Rivalität mit Argentinien die Möglichkeit, gemeinsam mit dem Nachbarland eine Verbesserung des internationalen Status anzustreben. Drittens erhöhte sich im Zuge der Demokratisierungsprozesse in Südamerika der Austausch zwischen den zivilgesellschaftlichen Akteuren der verschiedenen Länder beträchtlich, woraus sich auch Impulse für die Zusammenarbeit auf intergouvernementaler Ebene ergaben. Viertens ist der brasilianische Außenhandel zwar immer noch weitaus stärker diversifiziert, als dies für die übrigen Länder Lateinamerikas gilt, aber seit den 1990er Jahren war ein starker Bedeutungszuwachs der südamerikanischen Märkte für die brasilianische Volkswirtschaft zu verzeichnen. Der Anteil der brasilianischen Exporte nach Lateinamerika an den Gesamtexporten des Landes stieg etwas mehr als 10% auf ca. ein Viertel. Zudem liegt der Anteil der Industrieprodukte an den Exporten in die Region mit über 90% so hoch wie gegenüber keiner anderen Weltregion (Pimenta de Faria/Chaves Cepik 2003: 64).

Neben der Gründung des subregionalen Integrationsprojektes Mercosul im Jahr 1991 führte das gewachsene brasilianische Interesse an Süd- und Lateinamerika im vergangenen Jahrzehnt zu zahlreichen Initiativen für einen Ausbau der regionalen Zusammenarbeit. Im September 2000 lud Präsident Cardoso erstmals alle südamerikanischen Staats- und Regierungschefs zu einem Gipfeltreffen in die brasilianische Hauptstadt Brasília ein. Das Treffen gilt als Geburtsstunde der "Initiative zur regionalen Infrastrukturintegration in Südamerika" (*Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana*; IIRSA), mit der die physische Integration Südamerikas vorangetrieben werden soll.

Beim dritten südamerikanischen Gipfeltreffen im peruanischen Cusco wurde 2004 die *Comunidade Sul-americana de Nações* (CSN; Gemeinschaft Südamerikanischer Nationen) ins Leben gerufen, die 2007 auf Vorschlag Venezuelas den Namen *União de Nações Sul-Americanas* (UNASUL; Union Südamerikanischer Nationen) erhielt. Zentrales Ziel der UNASUL ist die Stärkung der kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit in Südamerika. Der im Mai 2008 unterzeichnete Gründungsvertrag der UNASUL wurden von allen zwölf unabhängigen Staaten Südamerikas unterzeichnet. Ebenfalls aufgrund einer brasilianischen Initiative

entstand Ende 2008 im Rahmen der UNASUL ein Südamerikanischer Verteidigungsrat (*Conselho de Defesa Sul-Americano* – CDS), der 2009 seine Arbeit aufnahm.

Im Dezember 2008 lud Präsident Lula die Staats- und Regierungschefs aller Länder Lateinamerikas und der Karibik zu einem Gipfeltreffen nach Costa do Saúpe ein, um über Integrations- und Entwicklungsfragen zu sprechen (*Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento* – CALC). 33 Länder einschließlich Kubas waren bei dem Treffen anwesend. Zum ersten Mal in 200 Jahren unabhängiger Geschichte – so betonten die brasilianischen Gastgeber – hatten sich damit die lateinamerikanischen und karibischen Länder ohne externe Bevormundung versammelt. Beim zweiten CALC-Gipfeltreffen im mexikanischen Riviera Maya im Februar 2010 wurde die Gründung einer Gemeinschaft der lateinamerikanischen und karibischen Staaten (*Comunidade dos Estados Latinoamericanos e Caribenhos* – CELAC) beschlossen. Die neue Organisation soll 2011 entstehen und sowohl für die bislang von der Rio-Gruppe wahrgenommenen Fragen der politischen Konzertierung als auch für die bei den CALC-Gipfeltreffen thematisierten Integrations- und Entwicklungsfragen zuständig sein.

Trotz dieser vielfältigen Initiativen, die nicht zuletzt auf das Bemühen der lateinamerikanischen Länder verweisen, Regionalorganisationen *ohne* die Beteiligung der USA zu schaffen, tut sich Brasilien nach wie vor schwer mit der angestrebten Führungsrolle in Südamerika. Dies hängt einmal damit zusammen, dass sich die brasilianische Außenpolitik stets im Spannungsfeld zwischen erwünschter Übernahme von Verantwortung einerseits und Ängsten der Nachbarn vor einem brasilianischen Hegemoniestreben andererseits bewegen muss (Danese 2001: 64ff.). Zudem bedeutet die Übernahme einer Führungsrolle immer auch, dass die dadurch entstehenden Kosten übernommen werden – und es bleibt nach wie vor fraglich, ob Brasilien dazu wirklich bereit ist. Während das Land auf globaler Ebene nachdrücklich – und zu Recht – einen effektiven und demokratischeren Multilateralismus einfordert, zeigt es sich vor der eigenen Haustür nicht sonderlich daran interessiert, Entscheidungskompetenzen zugunsten multilateraler oder gar supranationaler Prozesse aufzugeben. Alle weiter oben skizzierten neuen Regionalorganisationen und -mechanismen bewegen sich auf einem rein intergouvernementalen Niveau.

Gegenüber den zahlreichen Krisenherden, die sich in den vergangenen Jahren in Südamerika aufgetan haben, hat die brasilianische Diplomatie zumeist kluge Positionen vertreten und sich als Vermittler engagiert, bei-

spielsweise beim Konflikt zwischen Peru und Ecuador (1995), in Paraguay (1996), in Haiti und Bolivien sowie im Hinblick auf die angespannte Situation in Venezuela. Einer Einschränkung der eigenen Handlungsautonomie zugunsten einer Stärkung von regionalen oder subregionalen Entscheidungsmechanismen hat sich das Land dagegen bislang stets widersetzt.

6. Die strategische Partnerschaft mit der EU

Brasilien ist seit 2007 strategischer Partner der EU. Dieser neue Status wird vor allem der globalen Rolle des Landes und seiner Mitgliedschaft in der Gruppe BRIC gerecht. Die strategische Partnerschaft ist aber auch eine Antwort auf die stagnierenden Verhandlungen zwischen der EU und dem Mercosul sowie auf die Freihandelsverträge mit Chile und Mexiko (das 2008 denselben Status wie Brasilien erhielt). Das erste bilaterale Gipfeltreffen Brasilien–EU im Juli 2007 wurde nicht zufällig während der portugiesischen EU-Präsidentschaft in Lissabon abgehalten. Die historisch bedingte luso-phone Partnerschaft setzte sich gegenüber den Skeptikern einer Aufwertung Brasiliens in der EU-Politik durch.

Lange Zeit waren die Beziehungen zwischen Brasilien und der EU vor allem von den beidseitigen Wirtschaftsinteressen und -divergenzen geprägt. Die politischen Kontakte beschränkten sich vorwiegend auf die Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen EU–Mercosul. Während die EU bereits zu Beginn des 21. Jahrhunderts bilaterale Freihandelsabkommen mit Chile und Mexiko unterzeichnet hatte, waren die Beziehungen zu seinem wichtigsten wirtschaftlichen und politischen Partner in Lateinamerika relativ unterentwickelt und von gegenseitigem “benign neglect” (Valladão 2008) gekennzeichnet. Mit Ausnahme einiger weniger bilateraler Abkommen – u.a. mit seinem wichtigsten europäischen Wirtschaftspartner Deutschland – wurde Brasilien von der EU nicht als bilateraler Partner, sondern als Mitgliedsstaat des Mercosul wahrgenommen. Erst das internationale Engagement der Regierung Lula und vor allem die starke Position Brasiliens als Verhandlungsführer der Entwicklungsländer in der WTO Doha-Runde, aber auch die Zugehörigkeit zur mächtigen Gruppe BRIC sowie das regionale Engagement des größten Staates Lateinamerikas, änderten diese Wahrnehmung. So war Brasilien der letzte BRIC-Staat, den die EU als strategischen Partner anerkannte.

Die strategische Partnerschaft sieht einen engeren politischen Dialog einschließlich Gipfeltreffen vor, schließt Handelsthemen aber aufgrund der laufenden Verhandlungen EU–Mercosul bewusst aus. So bleibt der eigentli-

che Konflikt, das Agrarproblem, trotz der politischen Aufwertung Brasiliens in den EU-Außenbeziehungen ungelöst. Fast ein Viertel des brasilianischen BIP und ein Drittel seiner Ausfuhren basieren auf dem Export landwirtschaftlicher Güter (Soja, Rindfleisch, Zucker, Mais, etc.), vorwiegend in die EU und nach China. Für Brasilien ist die EU der wichtigste Abnehmer von landwirtschaftlichen Produkten wie Zucker, Sojabohnen und Rindfleisch, gleichzeitig aber auch sein zentraler Konkurrent im internationalen *Agro-business*. Brasilien drängt seit Jahrzehnten vergeblich auf eine grundlegende Reform der protektionistischen europäischen Agrarpolitik, zuletzt im Rahmen der WTO-Verhandlungen. Die EU fordert ihrerseits eine Öffnung des brasilianischen Dienstleistungssektors und den Abbau der Zölle in strategisch bedeutenden Sektoren wie der Automobil- und Computerindustrie. Ein Konsens zeichnet sich nicht ab. Die neue Organisation soll 2011 entstehen und sowohl für die bislang von der Rio-Gruppe wahrgenommenen Fragen der politischen Konzertierung als auch für die bei den CALC-Gipfeltreffen thematisierten Integrations- und Entwicklungsfragen. Der Handelskonflikt erwies sich als größtes Hindernis eines Freihandelsabkommens zwischen dem Mercosul und der EU, die es in über zehnjährigen Verhandlungen nicht geschafft haben, ihre Interessendivergenzen zu überwinden. In diesem Kontext wurde die strategische Partnerschaft zwischen Brasilien und der EU in den übrigen Mercosul-Staaten als weiteres Anzeichen für eine Bilateralisierung der europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen interpretiert.

Solange die EU ihren Agrarmarkt nicht öffnet, wird ein Freihandelsabkommen, sei es bilateral oder inter-regional, nicht unterzeichnet werden. Im Gegenzug wird Brasilien seine Zollbarrieren für Dienstleistungen und bestimmte Industrieprodukte aufrechterhalten. Währenddessen hat sich China als Alternative zum protektionistischen Europa als bedeutendster Absatzmarkt Brasiliens konsolidiert. In den europäischen Im- und Exporten steht Brasilien lediglich an zehnter Stelle. Angesichts der internationalen Finanzkrise, des Rückgangs des internationalen Handels um 10% in den ersten Monaten des Jahres 2009 und protektionistischer Tendenzen ist ein EU–Mercosul-Freihandelsabkommen ebenso in weite Ferne gerückt wie die Aufnahme bilateraler Verhandlungen zwischen Brasilien und der EU.

Angesichts der Agrarblockade eröffnet die strategische Partnerschaft jedoch Möglichkeiten der Kooperation in anderen, weniger konfliktiven Bereichen. Ein Thema von beiderseitigem Interesse ist eine engere Zusammenarbeit in den Bereichen grüne Energie und Umweltschutz. Brasilien ist der weltweit größte Tropenraum und somit ein zentraler Partner Europas beim

Klimaschutz. Als Biokraftstoffhersteller ist Brasilien auch eines der wenigen Länder, mit denen die EU und hier vor allem Deutschland gemeinsam auf alternative, weniger umweltschädliche Energiequellen setzen kann. Der Ende 2008 verabschiedete Aktionsplan sieht die gemeinsame Nutzung und Herstellung alternativer Energiequellen vor.

Beide Seiten einigten sich auch auf eine Abstimmung internationaler Positionen, vor allem im Rahmen der Vereinten Nationen. Somit ist die strategische Partnerschaft zwischen Brasilien und der EU weniger interessengeleitet als normativ begründet. Durch die gemeinsame Wertegemeinschaft ist Brasilien ein bedeutender politischer Partner der EU, wenn es gilt, regionale oder internationale Konflikte auf dem Verhandlungsweg zu lösen oder aber die Rückkehr zur Demokratie einzufordern. Hier eröffnet die Gipfeldiplomatie erstmals die Chance für eine strategische Allianz auf regionalem und internationalem Parkett, die es in beiderseitigem Interesse zu nutzen gilt.

Literaturverzeichnis

- Birle, Peter (2010): "Argentinien und Brasilien zwischen Rivalität und Partnerschaft". In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 12, S. 3-8.
- (2006a): "Brasilien und die Amerikas: Lateinamerika und die USA als Bezugspunkte der brasilianischen Außenpolitik." In: Birle, Peter et al. (Hrsg.): *Hemisphärische Konstruktionen der Amerikas*. Frankfurt am Main: Vervuert, S. 139-166.
- (2006b): "Von Rivalen zu strategischen Partnern? Selbst- und Fremdbilder in den bilateralen Beziehungen zwischen Argentinien und Brasilien". In: Birle, Peter/Nolte, Detlef/Sangmeister, Hartmut (Hrsg.): *Demokratie und Entwicklung in Lateinamerika*. Frankfurt am Main: Vervuert, S. 311-339.
- Constituição da República Federativa do Brasil. (Texto promulgado em 05 de outubro de 1988).* <www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Brazil/brazil88.html> (25.04.2005).
- Costa Vaz, Alcides (Hrsg.) (2006): *Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa*. Brasília: Editorial UnB.
- Danese, Sérgio F. (2001): "O Brasil e a América do Sul: apontamentos para a história de uma convergência". In: *Política Externa* IX, 4, S. 49-71.
- Flemes, Daniel (2007): *Brasilien – Regionalmacht mit globalen Ambitionen*. Hamburg: GIGA (GIGA-Focus Lateinamerika 6).
- Gonçalves, José Botafogo (2005): "Brasil y Argentina. ¿Una Alianza Estratégica?". In: *Archivos del Presente*, 10, 37, S. 115-120.
- Gratius, Susanne (2004): *Die Außenpolitik der Regierung Lula: Brasiliens Aufstieg von einer Regional- zu einer kooperativen Führungsmacht*. Berlin: SWP.
- Guimarães, Samuel Pinheiro (2005): *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto.

- Hirst, Mônica (1987): "Brasil – Estados Unidos: De la diferencia al conflicto". In: Dies. (Hrsg.): *Continuidad y cambio en las relaciones América Latina / Estados Unidos*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, S. 63-109.
- (2005): *The United States and Brazil: a long Road of Unmet Expectations*. New York: Routledge.
- Jaguaribe, Helio (1975): "El Brasil y la América Latina." In: *Estudios Internacionales*, VIII, 29, S. 106-136.
- John de Sousa, Sarah Lea (2008): "Brasil, India y Sudáfrica: ¿Potencias para un nuevo orden?". In: *Política Exterior* (Madrid), 121, S. 165-178.
- Kissinger, Henry (2001): *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century*. New York: Simon & Schuster.
- Lafer, Celso (2001): *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira. Passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva.
- Lula da Silva, Luiz Inácio (2003): "La política exterior del nuevo gobierno brasileño". In: *Foreign Affairs en Español*, III, 3 <www.foreignaffairs-esp.org/2003/1.html> (14.03.2005).
- Meimann, Kellie/Rothkopf, David (2009): *The United States and Brazil. Two Perspectives on Dealing with Partnership and Rivalry*. Washington, D.C.: Center for American Progress.
- Meyer, Peter (2010): *Brazil – U.S. Relations* (CRS Report for Congress, March 2010). Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Moniz Bandeira, Luiz Alberto (2006): "Brazil as a Regional Power and its Relations with the United States". In: *Latin American Perspectives*, 33, 3, S. 12-27.
- Pecequillo, Cristina Soreanu (2008): "As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos (1989-2008)". In: *Nueva Sociedad* (especial em português), S. 86-103.
- Pimenta de Faria, Carlos Aurélio/Chaves Cepik, Marco Aurélio (2003): "Brasil y América Latina: bolivarismus antiguos y modernos". In: *Análisis político*, 49 (mayo-agosto), S. 63-82.
- Pinheiro, Leticia (2009): "Autores y actores de la política exterior brasileña". In: *Foreign Affairs en español*, 2, S. 14-25.
- Sangmeister, Hartmut (2001): *Zehn Jahre MERCOSUL. Eine Zwischenbilanz* (Ibero-Analysen Nr. 9). Berlin: IAI.
- Schirm, Stefan (2007): *Die Rolle Brasiliens in der globalen Strukturpolitik*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Soares de Lima, Maria/Hirst, Mônica (2006): "Brazil as an Intermediate State and Regional Poser: Action, Choice and Responsibilities". In: *International Affairs*, 82, 1, S. 21-40.
- Valladão, Alfredo (2008): "Brazil: a 'strategic partner' for the EU?". In: Grätius, Susanne (Hrsg.): *IBSA: An International Actor and Partner for the EU?* Madrid: FRIDE, S. 17-21.
- Veiga, Pedro da Motta (2008): *Percepções brasileiras da Argentina: a pareceria com o tango dá samba?* Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento.